RELAZIONE D'UDIENZA
presentata nella causa C-155/89 *

I — Antefatti e procedimento

1. *Ambito giuridico della controversia*

In diversi settori, le organizzazioni comuni dei mercati per i prodotti agricoli, prevedono la concessione di restituzioni all'esportazione, aventi come scopo quello di facilitare l'esportazione dei prodotti interessati verso paesi terzi. Queste restituzioni sono destinate a coprire la differenza tra i prezzi comunitari e quelli praticati sul mercato mondiale.

Nell'ambito di tale sistema, la Commissione, valendosi dei poteri conferiti dai regolamenti di base recanti organizzazioni comuni dei mercati e dai regolamenti che fissano, in ciascun settore, le regole generali relative alla concessione delle restituzioni all'esportazione e ai criteri di fissazione del loro importo, ha adottato il regolamento (CEE) 29 novembre 1979, n. 2730, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 317, pag. 1). Normalmente, le restituzioni, il cui ammontare differisce in funzione del paese di destinazione, sono pagate solo quando gli operatori interessati forniscono la prova che la merce è effettivamente stata importata nel paese terzo. Ciononostante, l'art. 25 del regolamento n. 2730/79 prevede la possibilità di un prefinanziamento, ad opera degli Stati membri, di tutto o parte dell'importo della restituzione a partire dal completamento delle formalità doganali di esportazione e dunque prima che i prodotti abbandonino effettivamente il territorio doganale della Comunità. La concessione di questi anticipi è subordinata al versamento di una cauzione di un valore corrispondente all'anticipo pagato, con una maggiorazione del 15%.

La cauzione così costituita viene incamerata nel caso in cui l'operatore economico non fornisca la prova che il prodotto in causa è stato importato nel paese terzo per il quale la restituzione è prevista. Ai sensi dell'art. 20 del regolamento n. 2730/79, questa prova deve essere fornita mediante la presentazione dei seguenti documenti:

a) il documento doganale relativo alle formalità di immissione in consumo, o la sua copia o fotocopia certificata conforme, oppure il certificato di sdoganamento compilato su un modulo uniforme [n. 3, lett. a) e b)];

b) una copia o fotocopia del documento di trasporto (n. 5).

L'art. 20, n. 4, enumera inoltre una serie di documenti « sostitutivi » che possono costituire la prova dell'avvenuta importazione nel paese terzo qualora il documento doganale o il certificato di sdoganamento non possano essere presentati in seguito a circostanze indipendenti dalla volontà dell'importatore o qualora tali documenti siano considerati insufficienti. Non è prevista al-

* Lingua processuale: il francese.

cuna eccezione all'obbligo di presentare una copia del documento di trasporto.

L'art. 31, n. 1, del regolamento n. 2730/79 stabilisce un termine di decadenza di sei mesi a partire dal giorno di espletamento delle formalità doganali di esportazione, fatta salva l'ipotesi di forza maggiore, per il deposito del fascicolo di pagamento delle restituzioni. Il n. 2 dello stesso articolo prevede ciononostante che possano essere accordati termini supplementari per la presentazione del documento doganale o del certificato di sdoganamento di cui all'art. 20, n. 3, o dei documenti « sostitutivi » menzionati all'art. 20, n. 4, a condizione che « l'esportatore si sia fatto parte diligente per procurarseli nei termini prescritti. ».

È opportuno aggiungere che il termine di sei mesi di cui all'art. 31, n. 1, del regolamento (CEE) n. 2730/79 è stato portato ad un anno dall'art. 1, n. 4, del regolamento della Commissione 23 giugno 1981, n. 1663, recante quinta modifica del regolamento n. 2730/79, seconda modifica del regolamento (CEE) n. 798/80 e modifica del regolamento (CEE) n. 52/81, per quanto concerne il termine previsto per la presentazione della pratica relativa a taluni pagamenti da effettuarsi (GU L 166, pag. 9). In conformità a quanto disposto dal suo art. 2, questo regolamento è entrato in vigore il 1° luglio 1981; ciononostante il termine prorogato a dodici mesi è applicato, su richiesta della parte interessata, per quanto concerne le operazioni per le quali il termine di sei mesi è spirato dopo il 1° gennaio 1981. Inoltre, la facoltà di concedere termini supplementari in forza dell'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 è stata ulteriormente estesa al deposito dei documenti di trasporto, in forza delle disposizioni dell'art. 1, n. 14, del regolamento (CEE) della Commissione 4 marzo 1985, n. 568, recante decima modifica del regolamento n. 2730/79 (GU L 65, pag. 5); queste disposizioni sono entrate in vigore il 7 marzo 1985, ma, in forza dell'art. 2 dello stesso regolamento, « a richiesta degli interessati, (esse) si applicano ai casi in cui la pratica non è terminata ». Infine, bisogna ricordare che il regolamento n. 2730/79 è ormai sostituito dal regolamento (CEE) della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1).

2. *Antecedenti della controversia*

La società di diritto francese Philipp Brothers SA (in prosieguo: la « Philipp Brothers ») ha ottenuto dall'ente di intervento belga, l'Office central des contingents et des licences (in prosieguo: lo « OCCL ») due certificati di esportazione verso paesi terzi: uno, in data 23 gennaio 1981, era relativo ad una partita di 2 428 571 kg di grano tenero a destinazione della Finlandia (in prosieguo: l'« operazione finlandese »); l'altro, in data 18 gennaio 1981, riguardava una partita di 4 571 429 kg di grano tenero a destinazione della Norvegia (in prosieguo: l'« operazione norvegese »). Il 18 marzo 1981, la Philipp Brothers riceveva dall'OCCL degli anticipi corrispondenti alla totalità delle restituzioni prefissate per le due operazioni, cioè rispettivamente 4 351 899 BFR e 8 298 816 BFR. Come garanzia di questi anticipi, la Philipp Brothers costituiva con l'intermediazione della Banque Vernes di Parigi e della Banque Bruxelles Lambert di Bruxelles, due cauzioni il cui ammontare era superiore a quello fissato dall'art. 25 del regolamento n. 2730/79, pari al 115% delle restituzioni prefinanziate.

A partire dal 1° aprile 1981, la Banque Bruxelles Lambert ha sollecitato da parte dell'OCCL lo svincolo delle due cauzioni. Quella relativa all'operazione norvegese è stata svincolata il 24 aprile 1981. Per quel che riguarda l'operazione finlandese, la banca interessata ha ripetuto la propria domanda quattro volte; ad ogni occasione, gli uffici dell'OCCL hanno apposto sulla domanda la menzione « Atto da annullare », ma la cauzione è stata effettivamente svincolata solo il 3 febbraio 1982.

Il 10 agosto 1981, l'OCCL, constatando che non era in possesso dei documenti necessari per lo svincolo delle cauzioni, ha chiesto alla Philipp Brothers di presentarli. Non avendo ricevuto risposta, il 27 agosto 1982, l'OCCL ha indirizzato alla Philipp Brothers un « conto di chiusura » con il quale reclamava la restituzione degli anticipi versati, con la maggiorazione del 15%. Il 17 settembre 1982, la società S. G. S. Van Bree, transitario della Philipp Brothers, ha inviato all'OCCL i documenti doganali relativi alle formalità di immissione in consumo; ciononostante, mentre il documento relativo all'operazione norvegese era trasmesso in copia autentica quello relativo all'operazione finlandese veniva comunicato sotto forma di copia semplice. Inoltre, con lettera 24 dicembre 1982, la S. G. S. Van Bree faceva pervenire all'OCCL una copia dei documenti di trasporto, indicando che gli originali erano stati spediti il 19 agosto 1981.

Il 22 marzo 1983, l'OCCL informava la Philipp Brothers che manteneva la propria domanda di rimborso, poiché i documenti le erano pervenuti fuori termine, il documento finlandese aveva forma di copia semplice e non di copia autentica e, anche se fosse stato dimostrato che i documenti di trasporto originali le erano stati inviati il 19 agosto 1981, questa trasmissione sarebbe comunque avvenuta dopo lo scadere del termine di sei mesi fissato dall'art. 31, n. 1, del regolamento n. 2730/79. Inoltre, con lettera 15 aprile 1983, respingeva la domanda presentata il 1° aprile dall'avvocato della Philipp Brothers al fine di ottenere la concessione di termini supplementari per regolarizzare i fascicoli.

Visto che l'OCCL non aveva potuto ottenere dalla Banque Bruxelles Lambert il pagamento delle cauzioni costituite, che essa aveva svincolato in seguito a quello che essa qualifica come errore amministrativo, lo Stato belga, rappresentato dal ministro degli Affari economici, ha convenuto la Philipp Brothers dinanzi al Tribunal de grande instance di Parigi. Con sentenza 28 gennaio 1987, questo giudice ha respinto l'azione dello Stato belga, essenzialmente perché il termine di presentazione dei documenti giustificativi era stato portato ad un anno dal regolamento n. 1663/81, perché, se il commissionario della Philipp Brothers aveva presentato i documenti solo dopo lo scadere di questo termine, l'art. 20, n. 4, del regolamento n. 2730/79 autorizza ciononostante la presentazione di documenti sostitutivi da parte dell'esportatore che è stato vittima di circostanze indipendenti dalla propria volontà e perché l'art. 31, n. 2, dello stesso regolamento prevede la concessione di termini supplementari, la cui durata non è precisata, qualora l'esportatore provi di essersi fatto parte diligente, ciò che si sarebbe verificato nel caso specifico.

Lo Stato belga presentava appello contro questa sentenza dinanzi alla Cour d'appel di Parigi.

3. *Questione pregiudiziale*

Ritenendo che la controversia sollevasse problemi di interpretazione e di validità delle norme comunitarie, la Cour d'appel di

Parigi, con sentenza interlocutoria 3 febbraio 1989, decideva, in applicazione dell'art. 177 del Trattato CEE, di sospendere il procedimento fino a quando la Corte di giustizia si fosse pronunciata in via pregiudiziale sulle seguenti questioni:

« 1) Se lo svincolo della cauzione di cui all'art. 25 del regolamento (CEE) 29 novembre 1979, n. 2730, da parte dell'ente nazionale d'intervento dello Stato membro che abbia erogato l'anticipo di una restituzione all'esportazione, produca l'effetto di esonerare — in tutto o in parte — l'esportatore dai suoi obblighi, in particolare per quanto riguarda le forme ed i termini previsti per la produzione delle prove occorrenti ai fini del beneficio della restituzione.

2) Se un qualunque errore da parte dell'amministrazione sia per sua natura in grado di inficiare l'efficacia della decisione di svincolo della cauzione " de quo ".

3) Se la domanda di concessione di termini supplementari prevista all'art. 31, n. 2, del citato regolamento debba essere presentata anteriormente alla scadenza del termine ordinario di decadenza.

4) Se l'art. 31, n. 2, del regolamento " de quo " subordini la concessione di termini supplementari per la produzione di documenti doganali sostitutivi all'accertamento della sussistenza di cause di forza maggiore.

5) Se l'art. 31, n. 2, del citato regolamento si applichi in via analogica alla produzione dei documenti di trasporto dei prodotti esportati.

6) Se in caso di soluzione negativa della questione n. 5 l'art. 31, n. 2, del citato regolamento sia valido, riguardo al principio di proporzionalità, attesa la discriminazione che esso opera fra due categorie di prove.

7) Se gli artt. 25 e 31 del regolamento « de quo », siano validi riguardo al principio di proporzionalità, nella parte in cui pongono a carico dell'esportatore il rimborso dell'anticipo sulla restituzione, maggiorato del 15%, qualora, nonostante l'effettiva realizzazione dell'operazione, non siano state prodotte in tempo utile le prove in ordine all'esportazione, al trasporto ed all'immissione nel consumo delle merci ».

Emerge dalla motivazione della sentenza di rinvio che, secondo il giudice nazionale, lo svincolo della cauzione da parte di un ente nazionale di intervento potrebbe implicare la previa constatazione della regolarità del fascicolo di pagamento delle restituzioni e, conseguentemente, l'esonero o l'attenuazione delle obbligazioni messe a carico dell'esportatore. Inoltre, non risulta in maniera evidente dall'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 che la concessione di termini supplementari sia subordinata alla constatazione della forza maggiore, né che una tale proroga non possa applicarsi, per analogia, alla presentazione dei documenti di trasporto, né che la domanda di termini supplementari debba essere formulata prima dello scadere del termine ordinario di decadenza. Infine, il giudice di rinvio osserva che l'obbligazione essenziale che la cauzione deve garantire, in caso di anticipo su restituzioni, è quella della realizzazione effettiva dell'esportazione, costituita dalla immissione in consumo dei prodotti agricoli nei paesi di destinazione. Pertanto può sembrare contrario al principio di proporziona-

lità il fatto di sanzionare la mancata presentazione, entro un termine imperativo, di prove regolamentari di un'operazione effettivamente realizzata, con la decadenza dal diritto alla restituzione e con il pagamento di una maggiorazione del 15%. Ugualmente, può essere contrario al principio di proporzionalità il fatto di ammettere la concessione di termini supplementari per la presentazione dei documenti doganali e di escluderla per la presentazione del documento di trasporto.

4. *Procedimento*

La decisione di rinvio è stata registrata nella cancelleria della Corte il 2 maggio 1989.

In conformità a quanto disposto dall'art. 20 del Protocollo sullo Statuto (CEE) della Corte, osservazioni scritte sono state depositate dallo Stato belga, appellante nella causa principale, rappresentato dagli avv.ti Benoît Cambier e Luc Cambier, del foro di Bruxelles, dalla società Philipp Brothers, appellata nella causa principale, rappresentata dagli avv.ti Jean-François Bellis e Jean-Yves Art, del foro di Bruxelles, e dall'avv. François Sage, del foro di Parigi, oltre che dalla Commissione delle Comunità europee, rappresentata dal suo consigliere giuridico sig. ra Denise Sorasio.

Con decisione 6 dicembre 1989, adottata in applicazione dell'art. 95, nn. 1 e 2, del regolamento di procedura, la Corte ha rinviato la causa dinanzi alla Sesta Sezione. Su relazione del giudice relatore, sentito l'avvocato generale, essa ha inoltre deciso di passare alla fase orale senza procedere ad istruttoria. Essa tuttavia ha invitato la Commissione delle Comunità europee a rispondere per iscritto a talune domande concernenti gli scopi e l'interpretazione di alcune modifiche del regolamento n. 2730/79, che è al centro della presente controversia, oltre che di talune disposizioni del regolamento n. 3665/87, che l'ha sostituito. La Commissione ha ottemperato all'invito entro i termini.

II — Riassunto delle osservazioni scritte depositate dinanzi alla Corte

1. *Sugli effetti dello svincolo della cauzione (prima e seconda questione)*

Lo *Stato belga,* appellante nella causa principale, afferma che, nella fattispecie, lo svincolo della cauzione è dovuto ad un equivoco sulla natura delle cauzioni; poiché le cauzioni costituite per conto della Philipp Brothers erano più elevate dell'ammontare richiesto per le operazioni di cui è causa, gli uffici dell'OCCL avevano creduto di avere a che fare con cauzioni globali, costituite per più operazioni effettuate dallo stesso esportatore, e non con cauzioni specifiche, relative ad un'operazione ben determinata. Pertanto, essi avrebbero annullato le due cauzioni non dopo aver verificato la regolarità dei fascicoli relativi alle operazioni controverse, ma nel momento in cui il saldo delle garanzie presentate dalla Philipp Brothers era sufficiente per garantire le operazioni in corso.

Secondo lo Stato belga, la giurisprudenza della Corte esclude che lo svincolo della cauzione possa esonerare l'operatore economico dai suoi obblighi ai sensi del regolamento applicabile. Nella sentenza 5 dicembre 1985, Direktoratet for Markedsordningerne/Corman (causa 124/83, Racc. pag. 3777), relativa allo svincolo di una cauzione destinata a garantire la trasformazione di una partita di burro, la Corte ha dichiarato

che un tale svincolo non è di ostacolo, in nome del principio della certezza del diritto ad un ricorso contro l'operatore commerciale per inadempimento ai suoi obblighi. Per quanto riguarda la presente causa, la cauzione non è che un privilegio che garantisce il rimborso degli anticipi percepiti ed il pagamento della maggiorazione del 15%, a titolo di sanzione per l'inosservanza degli obblighi previsti dal regolamento. Il suo svincolo non comporta rinuncia all'applicazione di tale sanzione.

Nella stessa sentenza 5 dicembre 1985, Corman, la Corte ha ricordato che in forza dell'art. 8 del regolamento (CEE) del Consiglio 21 aprile 1970, n. 729, relativo al finanziamento della politica agricola comune, gli Stati membri sono obbligati a recuperare le somme perdute in seguito ad irregolarità o negligenze. Ne deriva che la sola conseguenza di una decisione erronea di svincolo della cauzione è quella di privare l'ente d'intervento di questo privilegio che garantisce il rimborso delle somme percepite ed il versamento della maggiorazione in caso d'inosservanza degli obblighi previsti dal regolamento.

Pertanto, bisogna risolvere come segue le due prime questioni:

« Lo svincolo della cauzione non esonera l'operatore economico dai suoi obblighi ai sensi del regolamento; l'unica conseguenza che deve essere riconosciuta ad una decisione erronea di svincolo della cauzione è quella di privare l'ente pagatore di tale privilegio che garantisce il rimborso delle somme percepite, in caso di inosservanza della regolamentazione ».

La società *Philipp Brothers*, appellata nella causa principale, sostiene che la presente causa si distingue in un punto fondamentale da quella che ha dato origine alla sentenza Corman: in quest'ultima causa, si è stabilito che l'operatore commerciale era venuto meno alla sua obbligazione principale, cioè la trasformazione del burro, mentre, nel presente procedimento, è accertato che l'esportatore ha regolarmente adempiuto la propria obbligazione principale, quella cioè la cui esecuzione è essenziale per la realizzazione degli obiettivi della disciplina comunitaria: i prodotti sono stati esportati, trasportati e importati al fine della loro immissione in consumo nel paese terzo. L'obbligazione di depositare il fascicolo di pagamento della restituzione entro un certo termine è, al contrario, un'obbligazione secondaria, avente come solo scopo quello di permettere di verificare che l'obbligazione principale è stata regolarmente eseguita.

Di conseguenza se, nel momento in cui l'ente d'intervento afferma di aver liberato la cauzione per errore, l'esportatore prova che i prodotti sono stati regolarmente esportati e immessi in consumo nel paese terzo, non c'è più alcuna ragione per chiedere il pagamento di una somma equivalente alla cauzione. In effetti, la finalità del controllo preventivo attraverso il deposito del fascicolo di pagamento in un termine prefissato è quello di evitare le frodi e, in tal caso, non c'è alcun rischio di frode poiché si fornisce la prova dell'avvenuta esecuzione dell'obbligazione principale.

La Philipp Brothers propone dunque di risolvere come segue le due prime questioni poste dalla Cour d'appel di Parigi:

« Quando venga provato che i prodotti agricoli sono stati effettivamente esportati ed immessi in consumo sul mercato dei paesi terzi, lo svincolo della cauzione ha come effetto quello di liberare l'esportatore dalla

sua obbligazione di depositare il fascicolo di pagamento della restituzione nelle forme e nei termini previsti dal regolamento n. 2730/79 ».

La *Commissione* sottolinea che la finalità del regime delle cauzioni attuato dal regolamento n. 2730/79 è quella di garantire il rimborso del vantaggio finanziario percepito dall'operatore che usufruisce di anticipi, nel caso in cui non provi di aver effettuato nei termini previsti l'operazione che dà diritto a questi vantaggi. L'incameramento della cauzione non costituisce dunque giuridicamente una penale imposta all'operatore, bensì la perdita di un vantaggio indebito.

Il regolamento n. 2730/79 impone chiaramente agli Stati membri di non svincolare la cauzione se non quando l'operatore soddisfi determinate condizioni espressamente enumerate. Ne consegue che, se l'ente nazionale d'intervento svincola la cauzione senza avere constatato che l'operatore ha adempiuto le proprie obbligazioni, ciò non incide sulla portata delle obbligazioni che gravano sull'operatore. Visto lo scopo della cauzione, destinata ad impedire che l'operatore si procuri un indebito vantaggio, e più in generale vista la struttura del regime delle restituzioni all'esportazione, spetta allo Stato membro utilizzare tutti i mezzi che ha a disposizione per recuperare le somme indebitamente versate, qualora, svincolando erroneamente la cauzione, abbia privato di garanzia gli importi anticipati a carico del bilancio comunitario. La Commissione fa rinvio ugualmente, su tale punto, a quanto disposto dall'art. 8 del regolamento n. 729/70, relativo al finanziamento della politica agricola comune, che impone agli Stati membri di recuperare le somme perdute in seguito a irregolarità o negligenze e che lascia a loro carico le conseguenze finanziarie del mancato recupero.

La Commissione propone dunque la seguente soluzione per le due prime questioni:

« Lo svincolo della cauzione di cui all'art. 25, n. 1, del regolamento n. 2730/79 della Commissione, da parte dell'ente nazionale di intervento dello Stato membro che ha versato l'anticipo di una restituzione all'esportazione, non ha per effetto di esonerare, in tutto o in parte, l'esportatore dalle sue obbligazioni, in special modo per quanto riguarda le forme e i termini di produzione delle prove richieste per ottenere la restituzione. Qualora un errore dell'ente nazionale di intervento abbia portato allo svincolo della cauzione senza il rispetto delle condizioni previste dalla regolamentazione comunitaria, lo Stato membro è obbligato ad esigere dall'operatore il pagamento previsto all'art. 25, n. 1, con ogni strumento giuridico di cui dispone ».

2. *Sul termine per la presentazione della domanda di termini supplementari (terza questione)*

Lo *Stato belga* ricorda che, in forza dell'art. 31, n. 1, del regolamento n. 2730/79, il termine per la presentazione dei documenti è previsto « pena la decadenza ». Esso ritiene che, nello stesso spirito, ogni domanda di proroga del termine di decadenza debba essere presentata prima dello scadere di tale termine.

La soluzione meno restrittiva adottata dalla Corte nelle sue sentenze 30 gennaio 1974, Kampffmeyer/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermitte (causa 158/73, Racc. pag. 101), e 28 maggio 1974, Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Pfützenreuter (causa 3/74, Racc.

pag. 589), si spiega con le particolarità delle cause in questione. In ogni caso, la Corte ha precisato, nella seconda di queste sentenze, che gli operatori economici sono obbligati a far valere le loro pretese nel modo più diligente possibile.

La soluzione della terza questione dovrebbe dunque essere la seguente:

« La richiesta di termini supplementari di cui all'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 deve essere presentata prima dello scadere del termine ordinario, in quanto si tratta di termini di " decadenza " (art. 31, n. 1, del regolamento) ».

o, in via sussidiaria, la seguente:

« Una richiesta di termine supplementare presentata dopo lo scadere del termine ordinario di decadenza è ricevibile solo nel caso in cui l'operatore economico non abbia potuto, per causa di forza maggiore, presentarla in termini ».

La *Philipp Brothers* fa osservare che nessuna disposizione del regolamento n. 2730/79 obbliga l'esportatore a chiedere la proroga del termine prima della scadenza. D'altra parte, sarà generalmente difficile per l'esportatore dimostrare, prima dello scadere del termine prescritto, che è impossibile produrre il documento d'importazione entro tale termine. Se l'esportatore fosse obbligato a presentare la domanda di proroga del termine prima dello scadere di questo, rischierebbe, in molti casi, di vedersi privato del vantaggio che gli riserva l'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79.

La Philipp Brothers suggerisce dunque alla Corte di estendere al presente caso la soluzione adottata nella sentenza 30 gennaio 1974, Kampffmeyer, sopra citata, e di risolvere come segue la terza questione:

« È legittimo che una domanda ai sensi dell'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 venga presentata dopo lo scadere del termine di decadenza ».

La *Commissione* osserva innanzitutto che l'art. 1, n. 4, del regolamento n. 1663/81, ha portato a dodici mesi il termine per la presentazione dei documenti probatori con riferimento a tutte le operazioni per le quali il termine di sei mesi non era ancora scaduto al 1° luglio 1981. La questione delle condizioni per la concessione di termini supplementari deve dunque intendersi come relativa all'ottenimento di ulteriori termini oltre i dodici mesi.

La Commissione ricorda, in seguito, l'obbligo che grava sull'operatore di fornire la prova che si è fatto parte diligente per procurarsi il documento doganale o i documenti equivalenti entro i termini. Ciò implica che, salvo circostanze del tutto particolari causate da forza maggiore, l'operatore è obbligato ad indirizzare all'ente di intervento competente una domanda di termini supplementari prima della scadenza del termine normale di dodici mesi. In effetti, la nozione di diligenza ricomprende ogni pratica utile alla portata dell'operatore. Un operatore normalmente diligente deve di sicuro avere presente la possibilità di presentare la domanda di termini supplementari, che non comporta alcuna difficoltà particolare.

La terza questione deve dunque essere risolta come segue:

« L'obbligo di diligenza che grava sull'operatore implica che questi domandi di poter beneficiare dei termini supplementari di cui all'art. 31, n. 2, fin da quando constati che gli è impossibile procurarsi i documenti richiesti entro il termine di dodici mesi, in ogni caso prima dello scadere di questo ».

3. *Sulle condizioni per la concessione di termini supplementari (quarta questione)*

Per quanto concerne la *quarta questione*, lo *Stato belga*, la *Philipp Brothers* e la *Commissione* concordano nel ritenere che l'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 subordini la concessione di termini supplementari non all'esistenza di un caso di forza maggiore, ma alla condizione che l'operatore si sia fatto parte diligente per procurarsi i documenti necessari entro i termini prescritti.

Lo *Stato belga* sottolinea che l'impossibilità di presentare i documenti nonostante la diligenza utilizzata è una nozione più larga di quella di forza maggiore.

La *Philipp Brothers* e la *Commissione* argomentano, in modo analogo, che l'art. 31, n. 1, del regolamento considera l'esistenza di un'ipotesi di forza maggiore come un'eccezione automatica alla decadenza. Di conseguenza, la regola che figura al n. 2 dello stesso articolo deve necessariamente applicarsi a ipotesi diverse da quella della forza maggiore. D'altra parte, secondo la giurisprudenza costante della Corte, al fine di stabilire che vi è forza maggiore, un operatore economico non può limitarsi a dimostrare di essersi adoperato per procurarsi un certo documento. La prova che egli deve fornire è considerevolmente più estesa per quanto concerne il suo oggetto e riguarda l'esistenza di circostanze imprevedibili ed anormali a lui non addebitabili e delle quali egli non ha potuto evitare le conseguenze nonostante tutta la diligenza che si ha diritto di aspettarsi da un operatore avveduto.

4. *Sulla concessione di termini supplementari per la presentazione dei documenti di trasporto (quinta e sesta questione)*

Per quanto riguarda la possibilità di applicare analogicamente l'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 alla produzione dei documenti di trasporto, lo *Stato belga* fa osservare che tale disposizione enuncia una deroga al principio generale in base al quale i documenti devono essere presentati entro i termini ordinari. Essa deve dunque essere interpretata in senso stretto e non può estendersene l'applicazione ai documenti di trasporto, che non vi sono espressamente contemplati.

Questa interpretazione è ugualmente conforme alla *ratio* della disposizione in causa, disposizione intesa a prendere in considerazione le difficoltà che gli esportatori possono incontrare per ottenere il documento d'importazione dell'amministrazione di un paese terzo. Nessuna difficoltà di questo tipo dovrebbe sussistere per il conseguimento dei documenti di trasporto, il cui rilascio dipende da soggetti privati contrattualmente vincolati all'esportatore.

Questa differenza oggettiva giustifica la diversa sorte riservata al termine di presentazione di questi documenti ed esclude ogni discriminazione. D'altra parte, il n. 1 dell'art. 31 prende in considerazione l'ipotesi in cui un caso di forza maggiore ha impedito all'esportatore di produrre il documento di trasporto nei termini prescritti.

Di conseguenza, la quinta e la sesta questione dovrebbero essere risolte nel senso che

« l'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 non può applicarsi per analogia alla presentazione dei documenti di trasporto dei prodotti esportati; la diversa disciplina applicata ai termini di produzione dei documenti doganali non è discriminatoria e non viola in alcun modo il principio di proporzionalità ».

La *Philipp Brothers* sottolinea che, in tutti i casi in cui il fascicolo deve contenere il documento d'importazione, deve ugualmente includere una copia del documento di trasporto: è quanto emerge dagli artt. 10 e 20 del regolamento 2730/79. Orbene, benché l'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 non preveda la possibilità di concedere termini supplementari unicamente per il documento d'importazione, sarebbe assurdo attenersi ad un'interpretazione letterale.

Possono prospettarsi due situazioni:

— o i documenti di esportazione e d'importazione sono presentati entro i termini ed il documento di trasporto è il solo documento mancante nel fascicolo: in questo caso, bisognerebbe ben riconoscere che la merce è stata trasportata dal territorio della Comunità verso quello del paese terzo e sarebbe contrario al principio di proporzionalità decidere che la cauzione viene incamerata perché il documento di trasporto non ha potuto essere presentato entro i termini;

— oppure l'esportatore non presenta neppure il documento d'importazione entro il termine normale ed ottiene un termine supplementare a tal fine: in tal caso, essendo prorogata la data di saldo definitivo della situazione amministrativa, sarebbe ugualmente contrario al principio di proporzionalità non prorogare il termine per la presentazione del documento di trasporto, quando non potrebbe derivarne alcun inconveniente.

Le autorità comunitarie hanno d'altra parte riconosciuto che era assurdo limitare l'applicazione dell'art. 31, n. 2, ai documenti d'importazione: l'art. 1, n. 14, del regolamento n. 568/85 ha esteso la possibilità di concedere termini supplementari per il deposito dei documenti di trasporto; del pari, l'art. 47, n. 4, del regolamento n. 3665/87, che ha sostituito l'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79, autorizza la concessione di termini supplementari alle stesse condizioni stabilite per il deposito dei documenti doganali e dei documenti di trasporto.

La Philipp Brothers propone dunque di risolvere la quinta e sesta questione nel modo seguente:

« L'art. 31, n. 2, del regolamento n. 2730/79 si applica per analogia alla presentazione di documenti di trasporto ».

Secondo la *Commissione*, emerge già dalla semplice lettura dell'art. 31, n. 2, che la concessione di termini supplementari è prevista solo per la presentazione dei documenti doganali o dei documenti equivalenti. Ne risulta che, a parte il caso di forza maggiore, le autorità nazionali non possono

concedere termini supplementari per la presentazione del documento di trasporto.

Anche se la sesta questione fa riferimento al principio della non discriminazione, quest'ultimo si applica solo tra persone sottoposte ad una (certa) regolamentazione e non nei confronti di regole di procedura che si applicano tutte indifferentemente all'insieme degli operatori in causa. Il problema della validità della distinzione tra due categorie di prove si sintetizza nel verificare se, escludendo qualsiasi eccezione che non sia la forza maggiore all'obbligo di presentare i documenti di trasporto entro i termini di decadenza, non sia stato violato il principio di proporzionalità.

La distinzione tra documenti doganali e documenti di trasporto si spiega con le seguenti considerazioni: i primi debbono essere vistati dalle autorità doganali del paese terzo d'importazione della merce al momento della immissione in consumo. Orbene, l'operatore comunitario non dispone di alcun mezzo di pressione sulle autorità, se queste omettono di procedere a tali formalità. In più, la merce può essere immessa in consumo dopo la scadenza del termine previsto per il deposito del fascicolo di pagamento, per esempio quando essa resta durante parecchi mesi in un magazzino doganale. In compenso, per quanto concerne il documento di trasporto, se si tratta di una vendita cif, l'esportatore ne detiene una copia, perché è il mittente del trasporto; se l'esportazione è fob, con trasporto a carico dell'acquirente, l'esportatore potrà ugualmente, nell'ambito di un rapporto contrattuale con l'acquirente, esigere una copia autentica del documento di trasporto.

Considerata tale sostanziale differenza, l'applicazione di regole divergenti alla presentazione di due tipi di documenti non contrasta in nulla col principio di proporzionalità.

La quinta e la sesta questione possono dunque ricevere la seguente soluzione:

« L'art. 31, n. 2, esclude che termini supplementari possano essere concessi per la presentazione del documento di trasporto di cui all'art. 20, n. 5. L'esame delle questioni sottoposte dal giudice di rinvio non ha rivelato alcun elemento di natura tale da inficiare la validità dell'art. 31 del regolamento n. 2730/79 della Commissione ».

5. *Sulla validità degli artt. 25 e 31 del regolamento n. 2730/70 alla luce del principio di proporzionalità (settima questione)*

Lo *Stato belga* afferma che la giurisprudenza della Corte sul rispetto del principio di proporzionalità ha già posto delle regole la cui applicazione nella fattispecie permette di respingere le obiezioni di illegittimità sollevate nei confronti degli artt. 25 e 31 del regolamento n. 2730/79.

È vero che, nelle sentenze 20 febbraio 1979, Buitoni/FORMA (causa 122/78, Racc. pag. 677) e 24 settembre 1985, Man Sugar/IBAP (causa 181/84, Racc. pag. 2889), la Corte ha considerato come eccessiva la perdita pura e semplice della cauzione per gli operatori che non hanno fornito la prova di un'esportazione o importazione. Tuttavia, la Corte si è fondata sull'idea che la disciplina in materia di certificati d'importazione e di

esportazione non comporta alcun vantaggio finanziario per gli operatori economici, ma è destinata a facilitare agli enti nazionali ed alle autorità comunitarie la conoscenza esatta delle operazioni sui mercati agricoli.

Nella fattispecie, la concessione di restituzioni all'esportazione rappresenta un vantaggio finanziario considerevole per gli esportatori, cosa che giustifica che s'impongano loro obbligazioni vincolanti, la cui inosservanza è sanzionata con la perdita di tutti i loro diritti e vantaggi.

Inoltre, nelle sentenze 17 dicembre 1970 (Internationale Handelsgesellschaft/Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel (causa 11/70, Racc. pag. 1125) e Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel/Köster (causa 25/70, Racc. pag. 1161), la Corte ha giudicato che il fatto di prevedere un termine rigoroso non ha un carattere sproporzionato od eccessivo, qualora siano stabilite eccezioni a favore degli operatori che si sono trovati in presenza di un caso di forza maggiore. Nella fattispecie, gli artt. 25 e 31 del regolamento n. 2730/79 contengono effettivamente regole speciali che tengono conto della situazione degli operatori che si sono trovati di fronte ad un caso di forza maggiore, esentandoli dalla perdita della maggiorazione del 15%, qualora il prodotto raggiunga un'altra destinazione o qualora la prova dell'esportazione non possa essere fornita, e prevedendo la concessione di termini supplementari per la presentazione dei documenti probatori.

Nella sentenza 22 gennaio 1986, Denkavit France/FORMA (causa 266/84, Racc. pag. 149), la Corte ha considerato che la fissazione di un termine imperativo di sei mesi per la presentazione delle domande di pagamento degli importi compensatori monetari è una misura necessaria e non sproporzionata. Il caso così deciso dalla Corte presenta notevoli analogie con la presente causa per quanto riguarda in particolare la durata del termine, l'esistenza di eccezioni per i casi di forza maggiore e le finalità delle normative in esame. Queste ultime avrebbero come scopo la concessione di vantaggi finanziari notevoli agli operatori economici, cosa che spiegherebbe il rigore con il quale vengono trattate le pratiche. Il governo belga ritiene dunque che la soluzione adottata dalla Corte sia perfettamente applicabile alla fattispecie.

Esso suggerisce dunque alla Corte di dichiarare, con riferimento alla settima questione, che

« gli artt. 25 e 31 del regolamento n. 2730/79 sono conformi al principio di proporzionalità ».

La *Philipp Brothers* fa osservare che l'art. 25 del regolamento n. 2730/79 sanziona con la perdita della cauzione l'inosservanza di due diverse obbligazioni, cioè quella di esportare e quella di depositare entro un certo termine le prove richieste dal regolamento. Ciononostante, le due obbligazioni sono manifestamente d'importanza diseguale, in quanto l'esecuzione della prima è essenziale per realizzare gli scopi della normativa, che mira a consentire lo smercio dei prodotti comunitari nei paesi terzi, mentre la seconda ha un carattere secondario e mira a permettere il disbrigo delle pratiche amministrative il più rapidamente possibile.

Eppure, l'applicazione dell'art. 25, n. 2, porta a punire in maniera più severa l'inadempimento dell'obbligazione secondaria,

visto che l'operatore che esporta solo una parte dei prodotti per i quali è stato concesso un anticipo non deve rimborsare che una parte dell'anticipo, calcolata proporzionalmente ai quantitativi non esportati, mentre l'esportatore che ha regolarmente esportato i quantitativi previsti, ma fornisce le prove dopo lo scadere dei termini, è tenuto a rimborsare l'importo totale dell'anticipo, maggiorato del 15%.

Nel primo caso, il rimborso dell'anticipo non costituisce una sanzione, ma è la conseguenza normale dell'inadempimento dell'obbligazione; per contro, il rimborso dell'anticipo in ragione del superamento del termine stabilito per fornire la prova dell'esportazione effettuata si traduce in una perdita economica considerevole per l'operatore che si trova a sopportare la differenza tra il prezzo dei prodotti sul mercato comunitario ed il prezzo inferiore al quale ha potuto vendere il prodotto nel paese terzo.

Emerge dalla giurisprudenza della Corte (sentenze 20 febbraio 1979, Buitoni, citata, 24 settembre 1985, Man Sugar, citata, e 27 novembre 1986, Maas/BALM, causa 21/85, Racc. pag. 3537) che, qualora una regolamentazione comunitaria stabilisca una distinzione tra un'obbligazione principale, la cui esecuzione è necessaria per raggiungere l'obiettivo prefissosi, ed un'obbligazione secondaria, a carattere essenzialmente amministrativo, essa non può, senza disconoscere il principio di proporzionalità, sanzionare in modo ugualmente severo l'inosservanza dell'obbligazione secondaria e quella dell'obbligazione principale.

La posizione così adottata dalla Corte può essere direttamente trasposta al caso presente, che è molto simile alla causa Buitoni: nei due casi, una stessa sanzione colpisce la mancata esecuzione di due obbligazioni aventi importanza diseguale; l'obbligazione secondaria consiste nel rispetto di un termine per fornire la prova che l'obbligazione principale è stata adempiuta; tale termine è imposto esclusivamente da considerazioni relative ad una buona gestione amministrativa; una deroga all'applicazione della sanzione è prevista in caso di forza maggiore; la sanzione che colpisce l'inosservanza dell'obbligazione principale è proporzionale all'importanza dell'inosservanza, mentre la sanzione dell'inosservanza dell'obbligazione secondaria è forfettaria.

In compenso, la presente causa differisce sostanzialmente dalla situazione esaminata dalla Corte nella sentenza 22 gennaio 1986, Denkavit France, sopra citata. In tale causa, la fissazione di un termine imperativo per il deposito dei fascicoli di pagamento degli importi compensativi monetari era giustificata non solamente da motivi di buona gestione amministrativa ma anche, indirettamente, dalla preoccupazione di evitare distorsioni di concorrenza. Inoltre, in tale occasione, la Corte si è pronunciata solo sulla compatibilità col principio di proporzionalità della decadenza connessa al superamento del termine, e non sull'illegittimità della sanzione che colpisce l'inosservanza del termine.

Infine, le stesse autorità comunitarie, adottando l'art. 48, n. 3, del regolamento n. 3665/87, che ha sostituito la sanzione forfettaria prima prevista con una sanzione modulata in funzione di diversi criteri, hanno implicitamente riconosciuto che l'art. 25, n. 2, del regolamento n. 2730/79 non era conforme al principio di proporzionalità.

La Philipp Brothers propone dunque di risolvere la settima questione nel modo seguente:

« L'art. 25, n. 2, del regolamento n. 2730/79 non è valido nella parte in cui sanziona la mancata presentazione del fascicolo di pagamento della restituzione entro il termine di cui all'art. 31 del regolamento con il rimborso dell'anticipo concesso all'esportatore ».

La *Commissione* considera che, così come è formulata, la settima questione non espone con compiutezza lo schema normativo sulla cui validità la Corte è chiamata a pronunciarsi. Da una parte, la maggiorazione del 15% non può essere riscossa qualora le prove richieste non possano essere fornite per causa di forza maggiore, mentre la stessa situazione di forza maggiore sottrae l'operatore alla decadenza in caso di inosservanza del termine fissato per la presentazione dei documenti. D'altra parte, il giudice nazionale sembra partire dal presupposto che nella fattispecie l'immissione in consumo dei prodotti in Finlandia e in Norvegia è avvenuta; orbene, gli elementi contenuti nel fascicolo indicano che i documenti previsti dal regolamento, che sono le sole prove sicure a tale scopo, non sono mai stati presentati. Pertanto, la questione relativa alla validità dell'obbligo di rimborsare la restituzione maggiorata del 15% deve essere esaminata unicamente nell'ipotesi in cui i documenti probatori siano stati presentati fuori termine, e in mancanza di un caso di forza maggiore.

Emerge dalla giurisprudenza della Corte, ed in particolare dalla sentenza 23 febbraio 1983, Fromançais/FORMA (causa 66/82, Racc. pag. 395), che delle disposizioni che prevedono conseguenze identiche, tanto se un'operazione non è realizzata quanto se è realizzata oltre i termini prescritti, possono essere ritenute conformi al principio di proporzionalità. D'altra parte, la distinzione fatta dalla Corte, sul piano delle conseguenze, tra i termini di realizzazione delle operazioni materiali e quelli relativi alla presentazione delle prove documentali, nonché l'annullamento delle disposizioni che sanzionano la seconda ipotesi in maniera più pesante della prima, riguardano sanzioni che si aggiungono al mancato guadagno derivante dalla soppressione del vantaggio finanziario al quale l'operatore avrebbe avuto diritto se avesse rispettato le obbligazioni regolamentari (sentenze 20 febbraio 1979, Buitoni, citata, e 21 giugno 1979, Atalanta Amsterdam/Produktschap voor Vee en Vlees, causa 240/78, Racc. pag. 2137). Orbene, la presente causa ha come oggetto la concessione del vantaggio stesso, cioè della restituzione all'esportazione, con la maggiorazione di una percentuale che tiene conto del vantaggio di liquidità derivante dal versamento dell'anticipo.

Per quanto riguarda tale maggiorazione, la sentenza 18 novembre 1987, Maizena/BALM (causa 137/85, Racc. pag. 4603), indica che un tasso oscillante tra il 15 e il 20% non è così elevato da costituire una inosservanza del principio di proporzionalità.

Infine, la Commissione fa riferimento alla sentenza 22 gennaio 1986 (Denkavit France, citata) per affermare la validità di una disposizione che punisce con la decadenza l'inosservanza del termine per la presentazione di un fascicolo di pagamento, qualora l'obbligo di rispettare un termine imperativo si fondi su ragioni di buona gestione amministrativa e si spieghi con la preoccupazione di evitare differenze di trattamento e distorsioni di concorrenza tra gli operatori. Nella fattispecie, poiché il termine di dodici mesi

sembra ragionevole e le ipotesi di forza maggiore sono espressamente riservate, le disposizioni in causa non comportano inosservanza del principio di proporzionalità.

La settima questione va dunque risolta come segue:

« L'esame delle questioni sollevate dal giudice di rinvio non ha rivelato alcun elemento di natura tale da invalidare la validità degli artt. 25 e 31 del regolamento n. 2730/79 della Commissione ».

III — Risposte della Commissione alle domande della Corte

La Corte ha invitato la Commissione a rispondere per iscritto alle seguenti domande:

« 1) La Corte ha constatato che l'art. 1, n. 14, del regolamento della Commissione 4 marzo 1985, n. 568, recante decima modifica del regolamento n. 2730/79 (GU L 65, pag. 5), e l'art. 47, n. 4, del regolamento della Commissione 27 novembre 1987, n. 3665, recante modalità comuni di applicazione del regime delle restituzioni all'esportazione per i prodotti agricoli (GU L 351, pag. 1), hanno ammesso la concessione di termini supplementari per la presentazione dei documenti di trasporto. Potrebbe la Commissione indicare alla Corte quali sono le ragioni che l'hanno spinta a modificare la regolamentazione relativa a tale punto?

2) La Corte ha ugualmente constatato che il regolamento n. 3665/87 prevede, all'art. 48, norme che comportano conseguenze meno rigorose della perdita della cauzione nel caso di inosservanza dei termini stabiliti per la presentazione delle prove, per lo meno quando il superamento non va oltre i sei mesi. Può la Commissione spiegare le finalità di questa nuova regolamentazione?

3) Può la Commissione indicare quali sono, a suo parere, le " pratiche ancora aperte " ai sensi dell'art. 51, terzo comma, del regolamento n. 3665/87? ».

Nella sua lettera di risposta, pervenuta il 15 gennaio 1990 e registrata alla Corte il 16 gennaio 1990, la Commissione ha affermato, per quanto riguarda la *prima domanda*, di aver ritenuto opportuno conformare il regime dei termini per la presentazione dei documenti di trasporto a quello delle prove dell'arrivo a destinazione per ragioni connesse alla gestione delle pratiche di restituzione. In effetti, è emerso che l'obbligo di fornire il documento di trasporto prima di quello che certifica l'arrivo a destinazione rendeva la gestione dei fascicoli più complicata per gli organismi nazionali. I fascicoli avrebbero in effetti dovuto fare oggetto di un duplice esame, cioè la verifica del rispetto dei termini per la presentazione dei documenti di trasporto, da una parte, e la verifica degli altri termini ed elementi del fascicolo, dall'altra parte.

Per quanto riguarda la *seconda domanda*, la Commissione ha dichiarato che, vista l'esperienza acquisita, è sembrato possibile, senza compromettere il buon funzionamento del regime delle restituzioni all'esportazione, in-

trodurre una certa gradualità nelle conseguenze dell'inosservanza dei termini stabiliti per la presentazione dei documenti probatori, purché il ritardo resti circoscritto ad un breve periodo di tempo, e ciò al fine di mitigare il regime a favore degli operatori.

Come risposta alla *terza domanda*, la Commissione ha espresso l'opinione secondo la quale la nozione di « pratiche ancora aperte » deve essere interpretata come ricomprendente i casi in cui l'amministrazione nazionale non ha ancora preso una decisione su una pratica di pagamento. Nell'ambito del regolamento n. 3665/87, ed in particolare rispetto all'art. 48, n. 2, di questo regolamento, reso applicabile dall'art. 51, terzo comma, alle esportazioni « le cui pratiche sono ancora aperte », ne consegue che gli enti nazionali avevano l'obbligo di operare, all'occorrenza, la riduzione graduale della restituzione menzionata nella risposta alla seconda domanda ogniqualvolta i termini di presentazione del fascicolo di pagamento non fossero scaduti al momento dell'entrata in vigore del regolamento n. 3665/87.

G. F. Mancini
giudice relatore